

Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej

Dubicki, Piotr

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 8(1), 91-105. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2021.1.5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

*Piotr Dubicki*¹

Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej

Streszczenie

Partycypacja obywatelska staje się ważnym elementem praktyki samorządowej w Polsce. Jednym z narzędzi wspierających proces angażowania mieszkańców w sprawy samorządowe jest budżet obywatelski. Jego zasadnicze znaczenie polega na zapewnieniu mieszkańcom jednostek samorządowych możliwości decydowania o przeznaczeniu części wydatków budżetowych, w szczególności dotyczących inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk obywatelskich mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami. Jednak może on być nie tylko narzędziem czy pojedynczym projektem, ale też częścią gruntownej, długofalowej i całościowej reformy polityki miejskiej, opierającej się na reformie administracyjnej miasta. Zaangażowanie obywatelskie jest również postrzegane jako instrument skuteczności państwa. Kiedy obywatele mają możliwość zaspokojenia swoich potrzeb i pociągnięcia instytucji publicznych do odpowiedzialności, środki publiczne będą prawdopodobnie bardziej efektywnie wykorzystywane do dostarczania dóbr i usług publicznych lepiej dostosowanych do potrzeb obywateli. Uznanie potencjału obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne jest szeroko rozpowszechnione. Celem artykułu jest przedstawienie pojęcia i genezy partycypacji obywatelskiej oraz analiza i porównanie zakończonych edycji Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego w latach 2013–2020. Szczególną uwagę zwrócono na rodzaje zwycięskich zadań oraz zasady przeprowadzania budżetu.

¹ Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Ekonomii Międzynarodowej i Analiz Rynkowych, Polska, e-mail: p.dubicki@wez.uz.zgora.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7812-8966>

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, partycypacja społeczna, polityka samorządowa, finanse miast

Kody klasyfikacji JEL: H70, H72, H79

The civic budget as an element of social participation

Abstract

Citizen participation is becoming an important element of self-government practice in Poland. One of the tools supporting the process of involving residents in local government matters is participatory budgeting. Its fundamental importance is to provide residents of local government units with the possibility of deciding on the allocation of some budget expenses, in particular those relating to infrastructure investments. Participatory budgeting is one of the most effective citizen practices aimed at involving residents in managing their cities. However, it can be a tool or a single project and a part of a thorough, long-term, and comprehensive reform of urban policy, based on the city's administrative reform. Citizen engagement is also seen as an instrument of state effectiveness. When citizens can meet their needs and hold public institutions accountable, public money is likely to be used more efficiently to deliver public goods and services that are better suited to citizens' needs. Recognition of the potential of citizen involvement in public affairs is widespread. The aim of the article is to present the concept and genesis of citizen participation as well as to analyze and compare the completed editions of the Zielona Góra Participatory Budgeting in 2013–2020. A particular attention was paid to the types of winning tasks and the principles of budget implementation.

Keywords: civic budget, social participation, local government policy, city finances

JEL Classification Codes: H70, H72, H79

W teorii i praktyce życia publicznego rozwiniętych demokracji wypracowano zbliżone w treści modele tzw. państwa uczestniczącego, administracji obywatelskiej czy otwartego rządu. Jedną z najpopularniejszych inicjatyw obywatelskich w Polsce stał się budżet obywatelski, zwany też partycypacyjnym. Coraz więcej miast w Polsce go wprowadza, dzięki czemu mieszkańcy zyskują możliwość bezpośredniego decydowania o tym, na co ma zostać przeznaczona część środków z miejskiego budżetu. W artykule podjęto próbę przedstawienia pojęcia i genezy partycypacji obywatelskiej oraz analizy wszystkich zakończonych edycji Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego przypadających na lata 2013–2020. Szczególną uwagę zwrócono na rodzaje

zwycięskich zadań oraz zasady przeprowadzania budżetu. Analizie poddano stosunek budżetu obywatelskiego do budżetu miasta, liczbę zgłoszonych, odrzuconych oraz dopuszczonych do głosowania zadań na przestrzeni badanych okresów. Dokonano podziału na kategorie zadań w poszczególnych edycjach oraz przeanalizowano trendy w głosowaniu. Nawiązanie dialogu pomiędzy mieszkańcami a władzą lokalną umożliwia wykonanie inwestycji, które są istotne dla społeczności lokalnej. Budżet obywatelski utożsamia się z innowacyjnym zarządzaniem sektorem publicznym, który ma wymiar społeczny. Upowszechnienie tej formy współzarządzania publicznego wymaga rozwoju kapitału społecznego i generuje wartość publiczną w różnych aspektach.

Partycypacja społeczna jako elementy polityki publicznej

Przestrzenie publiczne określają klimat i specyfikę miasta, są one wyrazem zmian cywilizacyjnych, historii i tradycji. Sprawne zarządzanie na poziomie lokalnym wpływa na jakość życia w samorządach oraz współtworzy miasto poprzez stymulację różnych form aktywności (Bernacki, Rzeńca, Sobol, 2018).

W koncepcji dobrego rządzenia/zarządzania politycznego umiar staje się główną cechą władz publicznych. Dobre rządzenie jest również elementem otwartości samorządów, których jednym z zadań jest zapewnienie dostępu do informacji publicznej. Dobre zarządzanie to również wola zapewnienia dobrobytu społeczeństwa, a także zrównoważonego rozwoju (Surendra, 2004). Cechy dobrego rządzenia/zarządzania to (Drobiazgiewicz, 2019):

- a) udział w podejmowaniu decyzji, który jest kluczową cechą dobrego zarządzania, zarówno w formie bezpośredniej, jak pośredniej,
- b) dążenie do konsensusu, który wymaga mediacji między różnymi grupami interesariuszy i powinien mieć charakter perspektywiczny,
- c) odpowiedzialne działanie, które jest niemożliwe bez przejrzystości i przepisów prawa,
- d) otwartość i przejrzystość, poprzez łatwy dostęp do przekazywanych informacji,
- e) elastyczność, czyli wystarczająco szybkie dostosowanie działań do potrzeb różnych grup zainteresowań,
- f) skuteczność i wydajność w celu umożliwienia oszczędności (najlepsze wykorzystanie zasobów i ochrona środowiska),
- g) zapobieganie wykluczeniu społecznemu,
- h) zgodność z prawem, rozumianym jako uczciwe i bezstronne ramy prawne zapewniające ochronę praw człowieka,

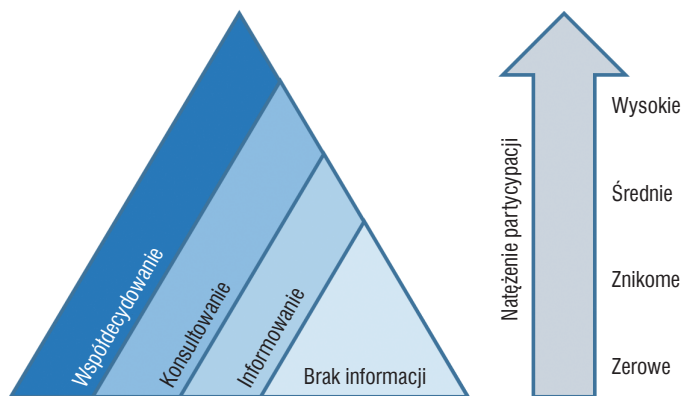
- i) wizja strategiczna, planowanie długoterminowe znane wszystkim uczestnikom zarządzania, podążanie za wyznaczonymi kierunkami rozwoju,
- j) spójność – integralna polityka publiczna – zarówno europejska, jak i krajowa.

Koncepcja dobrego zarządzania powinna stanowić podstawę strategii zrównoważonego rozwoju. Zarówno na poziomie kraju, jak i samorządów niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego systemu zarządzania wprowadzającego działania związane z właściwym planowaniem oraz realizacją strategii zrównoważonego rozwoju (Stojanović, Ateljević, Stevan Stević, 2016).

Jednym z priorytetowych elementów dobrego zarządzania jest zapewnienie opartego na partnerstwie uczestnictwa obywateli w procesie rządzenia. Należy jednak pamiętać, że wymaga to spełnienia dwóch kryteriów: z jednej strony odpowiedniego rozwoju społeczeństwa partycypacyjnego, z drugiej zaś strony skutecznych warunków do tworzenia mechanizmów obywatelskich.

Partycypacja obywatelska przybiera formy, które w założeniu mają obejmować różne poziomy zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym. Na rysunku 1 przedstawiono poziomy natężenia partycypacji pod względem zaangażowania mieszkańców.

Rysunek 1. Natężenie partycypacji społecznej



Źródło: Krawczyk (2016).

Informowanie jest najprostszą formą partycypacji, która sprowadza się tylko do zawiadomienia mieszkańców o decyzjach. Funkcja ta powinna być w standardach administracji publicznej. Kolejnym, choć niewiążącym, elementem jest konsultowanie, które bierze pod uwagę opinię mieszkańców. Najwyższą formą jest współdecydowanie, które jest najsilniejszym elementem partycypacji oraz zaangażowania lokalnej społeczności (Waśkiewicz, 2014).

Podstawowym działaniem samorządu lokalnego staje się tworzenie przyjaznego klimatu dla dobrowolnej współpracy różnych uczestników życia społeczno-gospodarczego, co wpływa również na realizację wspólnych założonych celów, dodatkowo partycypacja społeczna wspiera realizację (Kot, 2003):

- a) celów ekonomicznych – powiązanych ze wzrostem efektywności, kreatywności, zaangażowania uczestników procesu partycypacyjnego,
- b) celów społeczno-politycznych – zwiększających demokratyzację zarządzania,
- c) celów psychologicznych – związanych z indywidualnym rozwojem członków społeczności lokalnej, poprzez proces humanizacji i samorealizacji, tworzenie poczucia godności i przynależności do grupy.

Poprzez partycypację i otwarcie na dialog realizacja działań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego staje się bardziej czytelna i zrozumiała dla mieszkańców, natomiast poprzez poznanie potrzeb obywateli samorządy mogą skuteczniej odpowiadać na postulaty zgłaszane przez mieszkańców, którzy dzięki odpowiedniej kampanii informacyjnej poznają plany i zamierzenia władz miasta (Sempiak, 2017).

Budżety obywatelskie wpisują się w nowe trendy, a przede wszystkim w koncepcję *public governance*, poprzez zawarte w nich mechanizmy sprzyjające efektywności i racjonalizacji wydatków publicznych dzięki społecznemu nadzorowi wykorzystania środków publicznych i związanej z tym odpowiedzialności publicznej liderów samorządowych (Górka, 2017). W ramach koncepcji *public governance* organy administracji publicznej w coraz większym stopniu dostrzegają obywatela – jako przedsiębiorcę czy mieszkańca, czyli te podmioty, o których interesy powinna dbać. Koncepcja ta kładzie nacisk na wzrost znaczenia i roli obywatela w podejmowaniu decyzji, obywatel staje się współuczestnikiem procesu zarządzania sektorem publicznym (Rudolf, 2010).

Idea budżetu partycypacyjnego

Zaangażowanie obywateli i ich rola w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym były w Polsce zaniedbywane od lat. Jednak zwiększenie świadomości i partycypacji mieszkańców miast pozwoliło na wprowadzenie mechanizmów dialogu pomiędzy włodarzami miast a obywatelami.

Budżet partycypacyjny po raz pierwszy został wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r. i od tego czasu zyskuje popularność również w Europie. Nowa konstytucja Brazylii z 1988 r. zwiększyła decentralizację poprzez przyznanie większych uprawnień gminom. Upoważniła również obywateli do większego

uczestnictwa w życiu publicznym, umożliwiając przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego (Friant, 2019).

Od czasów brazylijskiego eksperymentu w Porto Alegre partycypacja społeczna stała się globalnym fenomenem w zarządzaniu lokalnym i jedną z najbardziej namacalnych oznak rozszerzania się społeczeństwa obywatelskiego oraz zarządzania opartego na współpracy (Hordijk, 2012). Rozwija się w sposób policentryczny (Dias, 2014), ale można zaobserwować również wspólny mianownik dla większości jej form. Budżety partycypacyjne są lokalnymi inicjatywami podejmowanymi i opracowywanymi przez samorządy, lokalnych działaczy oraz grupy obywateli (Sześciło, Wilk, 2018).

Tradycyjny model finansów lokalnych przestaje się sprawdzać, obywatele coraz świadomiej chcą uczestniczyć w procesie wydatkowania pieniędzy publicznych. Dlatego jednostki samorządu terytorialnego coraz chętniej sięgają po narzędzie takie jak budżet obywatelski. Należy pamiętać, że jest to mechanizm z najwyższego poziomu partycypacji społecznej, dający mieszkańcom możliwość współdecydowania o wydatkowaniu części środków z budżetu.

Zdefiniowanie budżetu obywatelskiego jest dość problematyczne, szczególnie gdy warunki i formy uczestnictwa obywateli w różnych krajach są zupełnie inne (Dzińić, Svidroňová, Markowska-Bzducha, 2016). Według Organizacji Narodów Zjednoczonych budżet partycypacyjny można zdefiniować jako mechanizm, za pomocą którego społeczność lokalna decyduje lub wnosi wkład do podjętych decyzji dotyczących przeznaczenia całości lub części środków dostępnych zasobów publicznych na poziomie lokalnym (UN-HABITAT, 2004). Sposób, w jaki te instrumenty będą działały, zależy od władzy i mieszkańców poszczególnych gmin, ponieważ to oni są odpowiedzialni za formę uczestnictwa mieszkańców w budżetach obywatelskich. Pomimo istniejących zagrożeń budżet partycypacyjny jest uznawany za jeden z najskuteczniejszych instrumentów, który zwiększa uczestnictwo obywateli w sprawach społeczności lokalnej, dając im możliwość wywarcia rzeczywistego wpływu na nie (Sinomer, Herzberg i Röcke, 2008).

Budżet partycypacyjny jest ważnym narzędziem integracji mieszkańców jednostek terytorialnych i budowania ich tożsamości, jest to kolejny krok w kierunku zwiększenia ich zaangażowania w sprawy publiczne. To z kolei wpływa na tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego (Jaruga, 2013). Zakłada się, że budżet partycypacyjny zwiększa kapitał społeczny, który jest jednym z czynników konkurencyjności miast (Kempa, Kozłowski, 2020).

Zwolennicy idei budżetu obywatelskiego podkreślają, że faktyczne uczestnictwo występuje tylko wtedy, kiedy to mieszkańcy mogą decydować o sposobie i przeznaczeniu wydatkowania pieniędzy. Wyróżnia się następujące elementy, które powinny

być uwzględnione w procesie budżetowania partycypacyjnego (Sintomer, Herzberg i Röcke, 2008):

- a) dyskusja powinna dotyczyć całej jednostki terytorialnej,
- b) środki, które są przeznaczone na działania w ramach budżetu, powinny być ściśle określone,
- c) odbywa się publiczna dyskusja, w której może wziąć udział każdy zainteresowany,
- d) rozstrzygnięcia podjęte w ramach budżetu obywatelskiego są wiążące dla władzy,
- e) jest to proces długofalowy.

Modelowy budżet obywatelski zawiera wszystkie wymienione elementy, jednak praktyka pokazuje, że nie jest to warunek konieczny. Sam budżet powinien być dostosowany przede wszystkim do warunków lokalnych i uwzględniać potrzeby mieszkańców, miejscową tradycję oraz warunki społeczne. Należy również podkreślić, że budżet obywatelski nie stoi w opozycji do tradycyjnego budżetu, jest on jedynie pulą środków finansowych wyodrębnionych przez władze samorządowe w ramach budżetu danej jednostki, pozostając jednak jego częścią.

Funkcje, jakie pełni budżet partycypacyjny, można sklasyfikować w następujący sposób (Gajewski, 2018):

- a) funkcja kształtowania, w której budżet partycypacyjny jest postrzegany jako proces decyzyjny – mieszkańcy kształtują część wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- b) funkcja partycypacyjna, która umożliwia zaangażowanie zainteresowanych mieszkańców w proces decyzyjny i ich pośredni udział w zarządzaniu wg lokalnych zasad,
- c) funkcja informacyjna, w wyniku której prowadzona polityka finansowa jest bardziej przejrzysta dla mieszkańców,
- d) funkcja edukacyjna, dzięki której mieszkańcy uczą się świadomego podejmowania decyzji oraz odpowiedzialności za dobro wspólne.

Wszystkie powyższe funkcje budżetu partycypacyjnego umożliwiają wypełnienie luki we wdrażaniu innowacji społecznych w miastach, co jest czynnikiem niezbędnym do ich dynamicznego rozwoju (Gondášová, Svidroňová, 2016). Należy również zauważyć, że innowacje społeczne w społeczeństwie obywatelskim w odniesieniu do przestrzeni lokalnej stają się ważnym sposobem wykorzystania lokalnego potencjału zarówno społecznego, jak i intelektualnego.

Zielonogórski Budżet Obywatelski – analiza przypadku

Zielonogórski Budżet Obywatelski funkcjonuje w mieście od 2013 r. Z uwagi na fakt, że nie ma uniwersalnego, ogólnopolskiego modelu wdrażania budżetów obywatelskich w miastach, proces jego realizacji w Zielonej Górze został dostosowany do potrzeb mieszkańców. Partycypacja społeczna w mieście zmieniała się z roku na rok. Zmianie ulegała kwota, którą mieszkańcy mogli dysponować, wiek osób uprawnionych do głosowania oraz podział miasta na jednostki pomocnicze i okręgi.

W 2019 r. budżet obywatelski został wprowadzony jako obowiązkowy dla miast będących na prawach powiatu na mocy ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95). Ustawodawca, chcąc ujednolicić przeprowadzanie konsultacji w ramach budżetów partycypacyjnych, ustalił minimalną kwotę tego budżetu na poziomie co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu finansowym z wykonania budżetu. Dodatkowo zwycięskie zadania mają być uwzględnione w uchwale budżetowej gmin, co powoduje, że już podczas weryfikacji projektów należy zwrócić uwagę, aby ich wykonanie mogło się zamknąć w ciągu jednego roku budżetowego.

Kontrowersyjny zapis w ustawie dotyczy osób uprawnionych do głosowania. Prawo do uczestniczenia w konsultacjach społecznych, a więc także w głosowaniu w budżecie obywatelskim, przysługuje wszystkim mieszkańcom gminy. Taki stan rzeczy uniemożliwia zapewnienie rzetelnego głosowania. Przyznanie uprawnień wyborczych wszystkim mieszkańcom gminy powoduje, że w wypadku części małoletnich będzie ono wykonywane przez ich opiekunów prawnych – *de facto* otrzymają oni dodatkowe głosy, co naruszy zasadę równości i jednocześnie nie zostanie zagwarantowana zasada bezpośredniości.

Powyższe regulacje prawne wymusiły znaczące zmiany w regulaminie Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego. Nowe zasady zostały określone w Uchwale Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (Uchwała Nr VIII.151.2019 Rady Miasta Zielona Góra). Wysokość kwoty, która została oddana w ręce mieszkańców, określono na poziomie minimum 0,6% wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu finansowym, co spowodowało zwiększenie kwoty budżetu obywatelskiego o 500 tys. PLN względem ubiegłych lat. Wcześniej kwota ta była określana przez Prezydenta Miasta. Uchwała wyznacza również wartość realizacji projektów zgłoszonych do zielonogórskiego budżetu obywatelskiego, która nie może być niższa niż 100 000 PLN oraz nie może przekroczyć kwoty 1 000 000 PLN. Ustawa wyeliminowała możliwość podziału na okręgi. Podział taki został wypracowany już kilka lat

wcześniej na podstawie konsultacji z mieszkańcami oraz doświadczeń z przeprowadzonych edycji. Ustawa dopuszcza jedynie podział na jednostki pomocnicze, a w Zielonej Górze nie ma formalnie wydzielonych osiedli, stąd taki podział był niemożliwy do zrealizowania. W związku z połączeniem Miasta Zielona Góra z gminą w 2015 r. na mocy kontraktu zielonogórskiego od 2019 r. mieszkańcy dzielnicy Nowe Miasto (tereny byłej gminy) po raz pierwszy mogli aktywnie uczestniczyć w zgłaszaniu pomysłów i w głosowaniu na wybrane przez siebie projekty w budżecie partycypacyjnym. Był to jedyny zastosowany podział miasta w ostatniej edycji Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego. Dotychczas zrealizowano osiem edycji, które pozwoliły na rozdysponowanie przez mieszkańców ponad 45 mln PLN. Środki te w całości pochodzą z budżetu miasta – konstrukcja budżetu obywatelskiego nie dopuszcza wkładu własnego projektodawców ani środków pochodzących z innych źródeł. Udział budżetu obywatelskiego w budżecie miasta Zielona Góra przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Udział budżetu obywatelskiego w budżecie miasta w latach 2013–2020

Rok	Kwota budżetu obywatelskiego (w PLN)	Budżet miasta (w PLN)	Udział budżetu obywatelskiego w budżecie miasta (w %)	Kwota budżetu obywatelskiego przypadająca na jednego mieszkańca (w PLN)
2013	3 000 000	498 365 000	0,60	25,33
2014	6 000 000	529 800 000	1,13	50,45
2015	6 000 000	615 264 990	0,98	43,26
2016	6 000 000	695 513 000	0,86	43,06
2017	6 000 000	837 602 776	0,72	42,91
2018	6 000 000	1 021 290 495	0,59	42,78
2019	6 000 000	885 675 045	1,02	42,59
2020	6 500 000	1 000 104 817	0,65	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Miasta Zielona Góra.

Tabela 1 ukazuje zmiany, jakie nastąpiły w kwocie przeznaczonej na budżet obywatelski oraz udział procentowy budżetu miasta na pomysły realizowane przez zielonogórzan. Przeznaczona kwota, poza pierwszym rokiem wprowadzenia partycypacji społecznej w mieście, kształtuje się na takim samym poziomie, zmienia się jedynie udział procentowy w budżecie miasta, co spowodowane jest zmienną dotacją dla samorządów. W przeliczeniu na jednego mieszkańca budżet obywatelski był największy w 2014 r. i wyniósł 50,45 PLN.

Pierwszy raz zielonogórzanie, aby zgłosić swój pomysł, musieli wcześniej uzyskać poparcie odpowiedniej liczby mieszkańców (50 mieszkańców popierających projekt dotyczący całości Miasta Zielona Góra oraz 15 popierających projekt dotyczący dzielnicy Nowe Miasto). Najbardziej kontrowersyjną zmianą był wiek osób uprawnionych

do głosowania. W Zielonogórskim Budżecie Obywatelskim 2020 do głosowania upoważniony był każdy mieszkaniec miasta. Wątpliwości budził fakt, że głosować mogły również noworodki oraz nie był wymagany meldunek na pobyt stały lub czasowy, jak to było we wszystkich poprzednich edycjach. Oddając głos, mieszkańcy podpisali oświadczenie, że są mieszkańcami, nie podając żadnych innych danych.

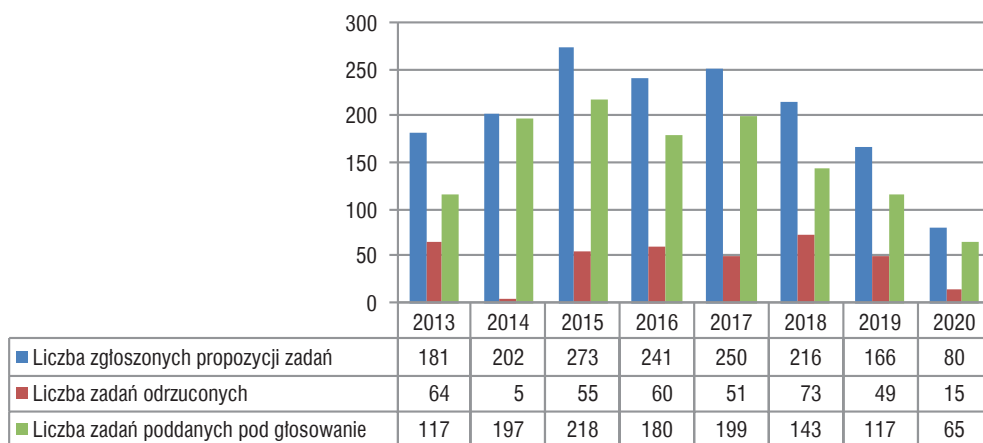
W efekcie frekwencja w ostatniej edycji była jedną z wyższych, jakie odnotowano w Zielonej Górze, ponieważ opiekunowie prawni głosowali w imieniu swoich dzieci na wybrane przez siebie zadania. Tabela 2 ukazuje liczbę zgłoszonych zadań, projektów odrzuconych przez komisję weryfikacyjną, zadań poddanych pod głosowanie oraz liczbę projektów przekazanych do realizacji.

Tabela 2. Zielonogórski Budżet Obywatelski w latach 2013–2020

Rok	Liczba zgłoszonych propozycji zadań	Liczba zadań odrzuconych	Liczba zadań poddanych pod głosowanie	Liczba zadań przekazanych do realizacji	Liczba poprawnie oddanych głosów
2013	181	64	117	14	11 640
2014	202	5	197	17	80 757
2015	273	55	218	27	125 190
2016	241	60	180	11	87 628
2017	250	51	199	26	55 843
2018	216	73	143	23	18 051
2019	166	49	117	22	36 593
2020	80	15	65	16	48 497

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Zielonogórski Budżet obywatelski w latach 2013–2020

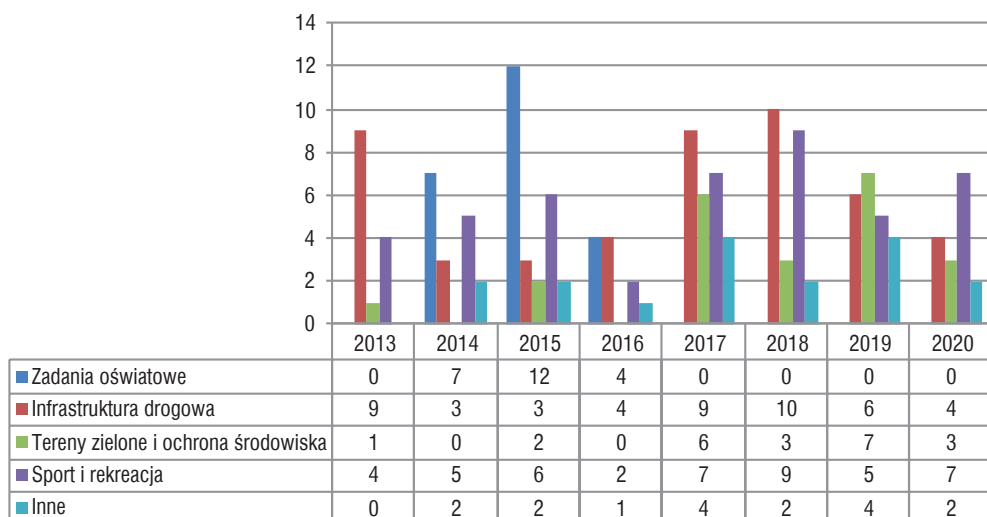


Źródło: opracowanie własne.

W ostatnich latach można zauważyć spadek liczby pomysłów na projekty w budżecie obywatelskim. Nie świadczy to jednak o obniżeniu poziomu zainteresowania mieszkańców lub braku wiarygodności procesu partycypacji społecznej. Na przestrzeni lat zielonogórzanie wypracowali system zgłaszania projektów. Społeczności lokalne, chcąc zmienić swoją okolicę i zwyciężyć w głosowaniu, organizują spotkania konsultacyjne, pikniki, dyskutują na radach osiedli, wybierając jeden, najbardziej potrzebny projekt w okolicy. Zabieg ten ma na celu uniknięcie rozproszenia głosów na mniejsze projekty, co może spowodować niepowodzenie w decydującej fazie budżetu obywatelskiego – w głosowaniu. Liczba zadań przekazanych do realizacji jest różna w każdej z analizowanych edycji i jest ona zależna od wysokości kwoty przeznaczonej na poszczególne projekty.

Dokonując podziału projektów przekazanych do realizacji w poszczególnych edycjach budżetu obywatelskiego, wyodrębniono pięć kategorii zadań: oświatowe, infrastrukturalne, związane z rewitalizacją terenów zielonych i ochroną środowiska oraz projekty sportowe i rekreacyjne, ostatnią kategorią są zadania „inne”, których nie można było dopasować ze względu na ich specyfikę do żadnej z powyżej zaproponowanych kategorii. Analizując zwycięskie zadania, można wnioskować o preferencjach mieszkańców dotyczących rodzaju wybieranych projektów oraz o zmianie tych preferencji w poszczególnych edycjach budżetu.

Rysunek 3. Podział zadań Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego na kategorie w latach 2013–2020



Źródło: opracowanie własne.

Informacje zawarte na rysunku 3 pokazują, że wśród najczęściej realizowanych projektów przodują te z zakresu sportu i rekreacji oraz infrastruktury drogowej. W pierwszych latach funkcjonowania Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego największą popularnością cieszyły się zadania oświatowe, realizowane przy szkołach i przedszkolach. W związku z dużą aktywnością dzieci i młodzieży dotyczącą zbierania głosów i promowania zadań w swojej szkole, często podczas zajęć dydaktycznych lub pod naciskiem nauczycieli, władze miasta podjęły decyzję, że zadania związane z jednostkami oświatowymi nie mogą być umieszczane w budżecie obywatelskim.

Projekty zgłoszone do budżetu obywatelskiego są oceniane zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym przez zespół składający się z urzędników Departamentu Inwestycji Miejskich, Departamentu Zarządzania Drogami, Departamentu Rozwoju Miasta oraz Departamentu Prezydenta Miasta. Wnioskodawcy pisemnie informowani są o nieprawidłowościach i wzywani do uzupełnienia czy poprawienia zgłoszonego pomysłu. Pomimo dwustopniowej kontroli (zarówno formalnej, jak i merytorycznej) zdarzają się błędy i niedoszacowania inwestycji, co jest głównym powodem odzwlekania ich realizacji. Tabela 3 ukazuje liczbę zakończonych inwestycji w poszczególnych latach. Zestawienia dokonano od edycji 2017 r., ponieważ zadania wcześniejsze zostały już wykonane.

Tabela 3. Zrealizowane zadania Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego

Edycja	Liczba zwycięskich zadań	Liczba zrealizowanych zadań	Liczba niezrealizowanych zadań
2017	26	19	7
2018	23	17	6
2019	22	9	13

Źródło: opracowanie własne (dane na dzień 30.08.2020).

Najczęstszą przyczyną opóźnień związanych z przedłużającą się realizacją zwycięskich zadań jest niedoszacowanie kwoty przeznaczonej na projekt. Zaistniały też sytuacje, że należało zmieniać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bądź nie została otrzymana zgoda na wycinkę drzew. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej miasta. Rada miasta w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Dokonana analiza wszystkich edycji Zielonogórskiego Budżetu Obywatelskiego pokazała ogromną skalę całego przedsięwzięcia. W ramach budżetu partycypacyjnego zrealizowano ponad 150 projektów. Co jednak najważniejsze, udało się osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest aktywizacja obywateli – zachęcenie ich do udziału w życiu publicznym oraz wspólnego decydowania o przeznaczeniu środków publicznych.

* * *

Budżet partycypacyjny został wprowadzony w Zielonej Górze w 2013 r. Był to okres popularyzacji tej formy konsultacji w polskich samorządach, szybko stała się ona kluczowym instrumentem angażującym mieszkańców w rozwój miast. Budżetowanie partycypacyjne jest jednym z elementów ruchu społecznego, który aktywizuje i integruje społeczności miejskie. W najbliższych latach czeka nas poważna dyskusja dotycząca tego, jak będzie wyglądał budżet partycypacyjny. Już teraz widać, że polska klasa polityczna zaczęła spoglądać na budżet partycypacyjny przychylnym okiem, co otwiera drogę do jego dalszej popularyzacji. W idei budżetu partycypacyjnego założono przeprojektowanie modelu zarządzania miastem, a jego stosowanie przyczynia się do poprawy jakości życia we współczesnych miastach. Partycypacyjny model zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego niewątpliwie zwiększa społeczne zaangażowanie i odpowiedzialność w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, co w bezpośredni sposób wpływa na wzrost świadomości obywateli. Partycypacja obywatelska staje się coraz istotniejszym elementem praktyki samorządowej w Polsce. Wzrost aktywizacji mieszkańców jest z pewnością korzystny dla lokalnej demokracji, a jednym z narzędzi ją wspierających jest budżet obywatelski. Istotne są dla władz samorządowych świadomość znaczenia budżetów partycypacyjnych i motywy ich wprowadzania. Przedstawiona w niniejszym artykule analiza budżetu obywatelskiego nie wyczerpuje w całości omawianej problematyki. Niemniej dokonana analiza pozwala dostrzec, że budżet obywatelski, skonstruowany zgodnie z powszechnie obowiązującymi zasadami, jest narzędziem umożliwiającym mieszkańcom realny wpływ na rozwój miasta oraz budującym świadomość społeczną. Kluczowe wydaje się, aby w dalszej perspektywie rozwoju partycypacji społecznej powiązać budżet obywatelski z innymi mechanizmami współuczestnictwa obywateli. Może to spowodować, że głosowanie stanie się swoistym plebiscytem, nastawionym tylko i wyłącznie na jak największe poparcie wybranego projektu i zgromadzenie jak największej liczby „wyborców”. Ustawowa kwota, jaką samorządy powinny przeznaczać na działania związane z budżetem obywatelskim (min. 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu finansowym z wykonania budżetu), może wywołać poczucie, że stanowią one tylko marginalny udział w planowaniu finansów publicznych, ponieważ ważne decyzje inwestycyjne często podejmowane są bez udziału mieszkańców. Istotne jest, aby w przyszłości zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz lokalnych partycypacja obywatelska stała się realną formą współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, ułatwiającą rozpoznanie najważniejszych potrzeb części mieszkańców oraz umacniającą w nich poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro.

Bibliografia

- Bernaciak, A., Rzeńca, A., Sobol, A. (2018). "New" public urban space: citizens' initiatives in participatory budgeting in Katowice, Łódź and Poznań. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, 22(4): 197–202.
- Boryczka, E. (2016). *Partycypacja społeczna. EkoMiasto#Społeczeństwo*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Dias, N. (2014). *Hope for democracy: 25 Years of participatory budgeting worldwide*. Sao Bras: In Loco Association.
- Drobiasiewicz, J. (2019). The importance of a participatory budget in sustainable city management. *Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie*, 59(131): 146–153.
- Džinić, J., Svidroňová, M., Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1): 31–56.
- Friant, M.C. (2019). Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(1): 81–99.
- Gajewski, S. (2018). *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gondašova, L., Svidroňova, M. (2016). Participatory Budgeting as an Innovation in Local Public Service Delivery: The Slovak Case. *Current Trends in Public Sector Research*: 248–256.
- Górka, M. (2017). *Budżet partycypacyjny – mechanizm kreowania budżetu gminy przez jej mieszkańców – wybrane zagadnienia. Wyzwania rozwoju miast. Łączenie samorządów lokalnych. Budżet obywatelski*. Zielona Góra: PTE w Zielonej Górze: 156–167.
- Hordijk, M. (2013). Citizenship, Local Governance and Democracy. W: *Local Governance and Poverty in Developing Nations*: 212–231. N. Pouw, I. Baud (eds.). London: Routledge.
- Jaruga, K. (2013). Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w strukturach władzy: Przejawy i uwarunkowania. W: *Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy*: 39–56. R. Radek (red.). Katowice: Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.
- Kempa, J., Kozłowski A. (2020). Participatory Budget as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1): 61–79.
- Kot, J. (2003). *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krawczyk, A. (2016). Doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowa. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie*, 22: 242–256.
- Rudolf, W. (2010). Koncepcja *governance* i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitas Lodziensis, Folia Oeconomica*, 245: 73–82.
- Sempiak, A. (2017). Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w mieście Jelenia Góra. *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu*: 139–152.

- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1): 164–178.
- Stojanović, I., Ateljević, J., Stevan Stević, R. (2016). Good governance as a tool of sustainable development. *European Journal of Sustainable Development*, 5(4): 558–573.
- Surendra, M. (2004) Concern for Good Governance in Comparative Perspective. *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*. New Delhi: SAGE Publications.
- Sześciło, D., Wilk, B. (2018). Can Top Down Participatory Budgeting Work? The Case of Polish Community Fund. *Central European Public Administration Review*, 16(2): 179–192.
- Uchwała Nr VIII.151.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.
- UN-HABITAT (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).
- Waśkiewicz, A. (2014). *Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberytywnej i reprezentacji grupowej. Partycypacja obywatelska od teorii do praktyki społecznej*. Warszawa: Scholar.